

Die finanzverfassungsrechtlichen Regelungen der Föderalismusreform II

Bohm, Rolfdieter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bohm, R. (2009). *Die finanzverfassungsrechtlichen Regelungen der Föderalismusreform II*. (Wahlperiode Brandenburg, 4/38). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52500-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Die finanzverfassungsrechtlichen Regelungen der Föderalismusreform II

Teil 1: Verfassungsmäßigkeit und verfassungsprozessuale Rechtsbehelfe

Bearbeiter: Rolfdieter Bohm

Datum: 4. Mai 2009

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag.....	3
II.	Stellungnahme.....	3
1.	Zum Fragenkomplex 1 (Verfassungsmäßigkeit der geplanten Neuregelungen).....	3
a)	Aktuelle Rechtslage nach dem Grundgesetz, der Verfassung des Landes Brandenburg und dem Europäischen Gemeinschaftsrecht.....	3
b)	Verlauf der Beratungen in der Föderalismuskommission II, Beschlüsse der Kommission und Inhalt der aktuellen Gesetzesentwürfe.....	6
c)	Verfassungsrechtliche Stellungnahme.....	10
aa)	Gutachten der Bundesregierung	11
bb)	Gutachten von Prof. Dr. Hans-Peter Schneider	11
cc)	Eigene Stellungnahme.....	13
(1)	Gliederung des Bundes in Länder.....	13
(2)	Grundsätze des Art. 20 GG, „Bundesstaatsprinzip“.....	18
d)	Zusammenfassende Beantwortung der Fragen zum Themenkomplex 1.....	19
2.	Verfassungsprozessuale Rechtshilfe.....	21
a)	Rechtsbehelfe der Landesregierungen.....	21
aa)	Abstrakte Normenkontrolle.....	22
bb)	Bund-Länder-Streit.....	23
b)	Sonstige Befugnisse für eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht.....	23
aa)	Abstrakte Normenkontrolle.....	23
bb)	Erforderlichkeitsüberprüfungsverfahren.....	24
cc)	Erforderlichkeitswegfallüberprüfung.....	24
dd)	Bund-Länder-Streit.....	24
ee)	Landesverfassungsrechtliche Möglichkeiten.....	24
c)	Mögliche Klagebefugnis einzelner Abgeordneter der Landesparlamente.....	25
d)	Zusammenfassende Beantwortung der Fragen zum Themenkomplex 2.....	26

I. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde beauftragt, zu den folgenden Themen Stellung zu nehmen:

- die Verfassungsmäßigkeit der durch die Föderalismuskommission II beschlossenen und derzeit im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Regelungen zur Beschränkung der Neuverschuldung der Länder,
- die möglichen verfassungsprozessualen Rechtsbehelfe,
- die ebenfalls in der Kommission beschlossenen Konsolidierungshilfen und
- der unter Umständen notwendige landes(verfassungs)rechtliche Umsetzungsbedarf.

Im vorliegenden Teil 1 werden aus Zeitgründen nur die beiden ersten Fragenkomplexe (Verfassungsmäßigkeit und Rechtshilfe) erörtert. Die Bereiche „Konsolidierungshilfen“ und „landesrechtlicher Umsetzungsbedarf“ werden in Kürze in einem zweiten Teil behandelt.

II. Stellungnahme

1. Zum Fragenkomplex 1 (Verfassungsmäßigkeit der geplanten Neuregelungen)

Zum besseren Verständnis werden zunächst die aktuelle Rechtslage und der Inhalt der geplanten Neuregelungen kurz dargestellt, soweit sie für die vorliegenden Fragen von Belang sind:

a) Aktuelle Rechtslage nach dem Grundgesetz, der Verfassung des Landes Brandenburg und dem Europäischen Gemeinschaftsrecht

Der geltende Art. 109 GG stellt in Absatz 1 klar, dass der Bund und die Länder ihre Haushalte selbständig und unabhängig voneinander führen. Nach Absatz 2 haben sowohl der Bund als auch die Länder dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht Rechnung zu tragen. Absatz 3 enthält die Ermächtigung zum Erlass des Haushaltsgrundsätzegesetzes, in dem Prinzipien für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für die mehrjährige Finanzplanung sowie einheitlich geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht enthalten sind. Eine weitere Ermächtigung für ein Bundesgesetz ist im geltenden Absatz 4 vorgesehen. Nach dieser Vorschrift kann der Bund in einem Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nähere Regelungen über die Aufnahme von Krediten durch den Bund, die Länder und andere Ge-

bietskörperschaften treffen sowie zur Verpflichtung von Bund und Ländern, bei der Deutschen Bundesbank unverzinsliche Guthaben zu hinterlegen. Im Rahmen der Föderalismusreform I wurde 2006 noch ein Absatz 5 angefügt. Nach dieser Regelung sind Bund und Länder gemeinsam zur Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen aus Art. 104 EGV und der hierauf beruhenden weiteren gemeinschaftsrechtlichen Regelungen verpflichtet, die insbesondere die Einhaltung der Haushaltsdisziplin betreffen.

In Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG ist für den Bund bestimmt, dass die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen und Ausnahmen von dieser Beschränkung nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig sind.

Für den Brandenburgischen Landeshaushalt gilt die Vorschrift des Art. 103 der Landesverfassung. Dieser orientiert sich an der grundgesetzlichen Regelung und lautet:

- (1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten Ermächtigung durch Gesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Sinne von Artikel 101 Absatz 1.*
- (2) Das Nähere regelt ein Gesetz.*

In Art. 104 EGV¹ ist die gemeinschaftsrechtliche Pflicht der Mitgliedstaaten zur Vermeidung übermäßiger Haushaltsdefizite sowie der grundlegende Mechanismus zur Überwachung der Defizite der Mitgliedstaaten durch die Kommission und den Rat² geregelt. Konkretisiert wird diese Grundsatznorm durch ein dem EGV beigegebenes Protokoll³, das die bekannten Referenzwerte (Neuverschuldung nicht über 3 % des BIP und Gesamtverschuldung nicht über 60 % des BIP des Mitgliedstaates) definiert und die Verordnung (EG)

1 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der konsolidierten Fassung des Vertrages von Nizza (ABl. EG C 325 vom 24. Dezember 2002, S. 33).

2 In der Regel in der Zusammensetzung der Finanzminister (= ECOFIN).

3 Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (ABl. EG C 191 vom 29. Juli 1992, S. 84), inhaltlich seit dem „Maastrichter Vertrag“ unverändert; geplante Änderung im Zusammenhang mit dem nicht in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon „Protokoll Nr. 1“ (ABl. EG C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 165).

(künftig VO) Nr. 3605/93,⁴ in der weitere Begriffsbestimmungen und Klärungen sowie Vorschriften zur Meldung der Zahlenwerke der Mitgliedstaaten an die Kommission enthalten sind. Weiter wird Art. 104 EGV durch die VO Nr. 1466/97⁵ ergänzt. Nach Art. 2a dieser zuletzt genannten VO Nr. 1466/97 gibt sich jeder Mitgliedstaat ein differenziertes mittelfristiges Ziel für die Haushaltslage, welches – konjunkturbereinigt und unter Außerachtlassung einmaliger und befristeter Maßnahmen – zwischen einem ausgeglichenen (oder Überschüsse ausweisenden) Haushalt und einer Neuverschuldung in Höhe von maximal 1 % des BIP des Mitgliedstaates liegen darf. In Art. 5 Abs. 1 Unterabsatz 2 wird dieser Verschuldungsspielraum weiter auf 0,5 % des BIP verengt, zugleich aber eine symmetrische Berücksichtigung der Konjunkturlage ermöglicht.⁶ Die gesamten dargestellten Normen des EGV, des Protokolls und die ergänzenden Verordnungen bilden seit dem Vertrag von Amsterdam aus dem Jahr 1997 zusammen den sogenannten Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt.

Bei dem Verschuldungsspielraum von 0,5 % des BIP handelt es sich um eine – europarechtlich tolerierte - langfristige durchschnittliche Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben in den öffentlichen Haushalten, die nur durch Einnahmen aus Krediten (= Neuverschuldung) gedeckt werden kann. Diese so genannte strukturelle Verschuldung, ist unabhängig von den üblichen konjunkturellen Schwankungen und zudem um finanzielle Transaktionen zu bereinigen, wie beispielsweise den Kauf oder Verkauf von Vermögenswerten durch die öffentliche Hand. Konkret bedeutet sie, dass die Gesamtheit der öffentlichen Hand in Deutschland (d. h. Bund, Länder, kommunale Ebene und öffentlich-rechtlich organisierte Träger der Sozialversicherung) langfristig eine jährliche Neuverschuldung in Höhe von 0,5 % des im jeweiligen Haushaltsjahr erwirtschafteten nominalen Bruttoinlandsproduktes (BIP) aufnehmen darf. Trotz einer solchen „regelmäßigen“ (= strukturellen) Neuverschuldung geht das Gemeinschaftsrecht von einem „ausgeglichenen Haushalt“ aus.

4 Verordnung vom 22. November 1993 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (ABl. EG L 331 vom 31. Dezember 1993), zuletzt geändert durch die VO 2103/2005 vom 12. Dezember 2005 (ABl. EG L 337, S. 1).

5 Verordnung vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABl. EG L 209 vom 2. August 1997, S. 1), zuletzt geändert durch die VO Nr. 1055/2005 vom 27. Juni 2006 (ABl. EG L vom 7. Juli 2005, S. 1).

6 Ergänzend hierzu besteht noch die VO Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit vom 7. Juli 1997 (ABl. EG L 209 vom 2. August 1997, S. 6), geändert durch VO Nr. 1056/2005 vom 27. Juni 2005 (ABl. EG L vom 7. Juli 2005, S. 5), die im Wesentlichen nähere technische Vorgaben zur Berechnung der maßgeblichen Werte und zur Übermittlung sowie zum Austausch der entsprechenden Daten enthält. Sie hat für die inhaltliche Beurteilung keine Relevanz.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sowohl die Landesverfassung Brandenburg als auch das Grundgesetz von einem an den nominellen Investitionen orientierten Spielraum für die mögliche Neuverschuldung ausgehen, der allerdings im Falle einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auch überschritten werden kann. Das Bundesverfassungsgericht gesteht hierbei dem (Haushalts-)Gesetzgeber einen weiten Einschätzungsspielraum zur Feststellung einer solchen Störung zu.⁷

Überlagert wird diese nationale Rechtslage durch den mit dem gemeinschaftsrechtlichen Anwendungsvorrang versehenen Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, der ein anderes, mehr an den gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten orientiertes Regelungskonzept verfolgt und zumindest für den langfristigen Verschuldungspfad eine Obergrenze für eine strukturelle Neuverschuldung in Höhe von 0,5 % des BIP zieht. Nach Art. 1 Abs. 2 der VO Nr. 3605/93 ist mit öffentlicher Verschuldung im Sinne der Vorschriften über den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt neben der Verschuldung des Zentralstaates ausdrücklich auch die der Länder, der Kommunen und der Träger der Sozialversicherung gemeint, so dass für die gemeinschaftsrechtliche Betrachtung stets sämtliche Ebenen des föderalen deutschen Gemeinwesens zu berücksichtigen sind. Über den bereits geltenden Art. 109 Abs. 5 GG wird diese gemeinschaftsrechtliche Pflicht bereits nach geltendem Recht zur nationalen Verfassungspflicht erhoben.

b) Verlauf der Beratungen in der Föderalismuskommission II, Beschlüsse der Kommission und Inhalt der aktuellen Gesetzesentwürfe

Nicht zuletzt aufgrund der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Bundeshaushalt 2004⁸, in der das Gericht eine umfassende, sowohl den Bund als auch die Länder bindende Neuregelung der möglichen Schuldenaufnahme anregte, als auch aufgrund der so genannten „Berlin-Entscheidung“,⁹ die nachdrücklich die Schaffung eines Frühwarnsystems zur Erkennung von Haushaltsnotlagen forderte,¹⁰ sah die Föderalismuskommission II eine ihrer Hauptaufgaben in der Schaffung einer – mit Blick auf die gemeinschaftsrechtlichen für Bund und Länder gleichermaßen bestehenden Pflichten – umfassenden, auch die Länder einschließenden neuen Schuldenregel sowie in der Schaffung eines effektiven

7 BVerfG, Urteil vom 9. Juli 2007, 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96 ff, Leitsatz 3 und näher ausgeführt ab Absatznummer (Anr.) 141 ff. (v.a. Anr. 144), abrufbar unter http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20070709_2bvf000104.html.

8 Vom 9. Juli 2007, s. o. (Fn. 7).

9 BVerfG, Urteil vom 19. Oktober 2006, 2 BvF 3/03, BVerfGE 116, 327 ff.

10 BVerfG a.a.O (Fn. 9), Anr. 223.

Frühwarnsystems. Dies war in den Einsetzungsbeschlüssen des Deutschen Bundestages¹¹ und des Bundesrates¹² entsprechend vorgesehen.

In der Sache wurden im Wesentlichen von der Bundesseite konkrete Vorschläge eingereicht. So erhob die CDU/CSU-Bundestagsfraktion die Forderung nach einer strikten Beschränkung der Neuverschuldung ohne jegliche strukturelle Komponente.¹³ Lediglich ein eng beschränktes „konjunkturelles Atmen“ sowie eine an ein hohes Zustimmungsquorum gekoppelte Ausnahmeregelung für Notfälle (Naturkatastrophen etc.) wurden für denkbar erachtet. Die SPD-Bundestagsfraktion hingegen schlug ein Modell vor, das einen strukturellen Verschuldungspfad von 0,75 % des BIP ermöglichen sollte, von dem 0,5 % auf den Bund (und die Träger der Sozialversicherung) und 0,25 % auf die Länder (einschließlich der Kommunen) entfallen sollte.¹⁴ Dieser Erweiterung bis auf 0,75 % des BIP trat die Bundesregierung entgegen, die in der Kommissions-Drucksache 096 einen Vorschlag einbrachte, der – parallel zur dargestellten Vorgabe des Gemeinschaftsrechts – eine strukturelle Neuverschuldung von 0,5 % des BIP vorsah, wovon 0,35 % auf den Bund und 0,15 % auf die Länder entfallen sollten. Ergänzt werden sollte diese Strukturkomponente – im Prinzip ähnlich wie im Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion – wiederum um die Möglichkeit eines konjunkturellen Schwankens unter Zuhilfenahme eines Ausgleichskontos.

Bewegung kam in die Diskussion im Zusammenhang mit dem Konjunkturpaket II, das eine erhebliche Neuverschuldung des Bundes (und aufgrund der notwendigen Mitfinanzierung auch der Länder) für das Haushaltsjahr 2009 erforderlich machte. Eine solche Neuverschuldung erschien nur dann akzeptabel, wenn zugleich die künftige Verschuldung streng begrenzt würde. Vor diesem Hintergrund einigte man sich darauf, ausgehend vom Vorschlag der Bundesregierung eine Schuldenregelung für den Bund mit einer Strukturkomponente von 0,35 % des BIP einzuführen und zugleich für die Länder – entsprechend den Positionen der Unionsparteien und der F.D.P. – ein vollständiges Verbot der Neuverschuldung vorzusehen. Mit Blick auf die inzwischen wieder verschärften Haushaltsprobleme sowohl beim Bund als auch bei der ganz überwiegenden Zahl der Länder wurden lange Übergangsfristen (für den Bund bis 2016, für die Länder bis 2020) und für Länder mit außergewöhnlich schwieriger Haushaltslage neben dem vorhandenen Länderfinanzausgleich Konsolidierungshilfen für einen Zeitraum von zehn Jahren vorgesehen.

11 BT-Drs. 16/3887.

12 Inhaltlich identisch mit dem des Deutschen Bundestages, BR-Drs. 916/06.

13 Vgl. Komm-Drs. 97, abrufbar über das Intranet des Landtages Brandenburg oder unter <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen/index.html>.

14 Vgl. Komm-Drs. 127.

Trotz verschiedener Bedenken, u. a. der Vertreter der Landtage in der Kommission, die die Beschränkung der Haushaltsautonomie der Landtage für verfassungswidrig hielten, fasste die Kommission entsprechend dieser grundsätzlichen Einigung in ihrer Abschlusssitzung am 5. März 2009 mehrheitlich ihre Empfehlungen.¹⁵

Ausgehend von den Beschlüssen der Kommission haben die beiden Regierungsfractionen am 24. März 2009 zwei Gesetzentwürfe in den Deutschen Bundestag eingebracht.¹⁶ Von maßgeblichem Interesse sind hierbei die vorgeschlagenen Änderungen von Art. 109 GG, die nachfolgend synoptisch der aktuellen Fassung gegenüber gestellt werden:

Aktuelle Fassung von Art. 109 GG	Neufassung durch Föko II:
<i>Absatz 1:</i> Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.	<i>Absatz 1:</i> unverändert.
<i>Absatz 2:</i> Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.	<i>Absatz 2:</i> Bund und Länder erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung. Anmerkung: Die Neufassung kombiniert Elemente der früheren Absätze 2 und 5.
<i>Absatz 3:</i> Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden.	<i>Absatz 3:</i> Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für

¹⁵ Zusammengefasst in der Komm-Drs. 174.

¹⁶ Siehe BT-Drs 16/12410: Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) und BT-Drs. 16/12400: Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform mit den parallelen einfachgesetzlichen Neuregelungen, wie z. B. dem Stabilitätsratgesetz, dem Gesetz zur Ausführung von Art. 115 GG, dem Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen sowie weiteren Änderungen bestehender Gesetze und Verordnungen. Parallel hierzu erfolgte eine Beratung gleichlautender Entwürfe im Bundesrat (BR-Drs. 262/09 mit den Änderungen des GG und BR-Drs. 263/09 mit dem Begleitgesetz). Am 29. April 2009 fand eine gemeinsame Anhörung zu diesen Entwürfen durch den Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages und den Finanzausschuss des Bundesrates statt. Nähere Informationen zu dieser Anhörung (z. B. Liste der Sachverständigen etc.) ist abzurufen unter http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/anhoeungen/52_F__deralismusreform/index.html.

	<p>die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.</p> <p>Anmerkung: Diese Neuregelung ist die zentrale Norm zur Schuldenbegrenzung für Bund und Länder.</p>
<p>Absatz 4: Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Vorschriften über</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände und 2. eine Verpflichtung von Bund und Ländern, unverzinsliche Guthaben bei der Deutschen Bundesbank zu unterhalten (Konjunkturausgleichsrücklagen), <p>erlassen werden. Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen können nur der Bundesregierung erteilt werden. Die Rechtsverordnungen bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Sie sind aufzuheben, soweit der Bundestag es verlangt; das Nähere bestimmt das Bundesgesetz.</p>	<p>Absatz 4: Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden.</p> <p>Anmerkung: Entspricht dem bisherigen Absatz 3, der bisherige Absatz 4 entfällt ersatzlos.</p>
<p>Absatz 5: Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin sind von Bund und Ländern gemeinsam zu erfüllen. Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft tragen Bund und Länder im Verhältnis 65 zu 35. Die Ländergesamtheit trägt solidarisch 35 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten entsprechend ihrer Einwohnerzahl; 65 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten tragen die Länder entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.</p>	<p>Absatz 5: Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Zusammenhang mit den Bestimmungen in Artikel 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin tragen Bund und Länder im Verhältnis 65 zu 35. Die Ländergesamtheit trägt solidarisch 35 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten entsprechend ihrer Einwohnerzahl; 65 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten tragen die Länder entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.</p>

Eine weitere wichtige Neuregelung findet sich in Art. 109a GG-E. In dieser Vorschrift wird der neue Stabilitätsrat verfassungsrechtlich verankert und somit die Grundlage für ein Frühwarnsystem geschaffen.

Art. 115 Abs. 2 GG wird durch den Entwurf neu gefasst; er konkretisiert die allgemeinen Vorgaben aus Art. 109 Abs. 3 GG-E und löst somit das bisherige an den (Brutto-)Investitionen angelegte Verschuldungsregime ab. Diese Vorschrift gilt aber nur für den Bundeshaus-

halt und hat keine unmittelbare rechtliche Auswirkung auf die Länder; sie könnte aber als Modell für eine landesrechtliche Regelung verwendet werden.

Von Bedeutung ist noch der Vorschlag für einen neuen Art. 143d GG-E: Nach Absatz 1 gilt hinsichtlich des neuen Verschuldungsregimes eine differenzierte Inkraftsetzungsregelung. Die Neufassung von Art. 109 (und 115) GG sollen nach diesem Entwurf erstmalig für das Haushaltsjahr 2011 anzuwenden sein. Für die Länder soll bis Ende 2019 nach Maßgabe des Landesrechts eine Abweichungsmöglichkeit bestehen, womit erstmalig ab 2020 die Länderhaushalte ohne (strukturelle) Neuverschuldung auskommen müssen. Für den Bund gilt die Bindung an den neuen Art. 115 Abs. 2 GG-E ab dem Haushaltsjahr 2016.

In Art. 143d Abs. 2 werden den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein Konsolidierungshilfen zugebilligt. Diese sollen im Zeitraum von 2011 bis 2019 in gleichen Jahresraten gezahlt werden.¹⁷ Voraussetzung für die Gewährung der Konsolidierungshilfen ist die strikte Einhaltung der Konsolidierungsziele nach Maßgabe eines zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzes. Eine zusätzliche Gewährung von Sanierungshilfen aufgrund extremer Haushaltsnotlage wird ausdrücklich ausgeschlossen. Nach Absatz 3 werden die Konsolidierungshilfen je zur Hälfte von Bund und Ländern getragen, wobei der Länderanteil durch eine entsprechende Korrektur im Umsatzsteueranteil erfolgt, so dass die begünstigten Länder einen Teil der an sie fließenden Zahlungen selbst mitfinanzieren.

c) Verfassungsrechtliche Stellungnahme

Ob eine Änderung bzw. Ergänzung des Grundgesetzes, die den Ländern verbindliche Grenzen für eine Neuverschuldung vorschreibt, verfassungsrechtlich zulässig ist, ist umstritten. Schon der Föderalismuskommission II selbst lagen hierzu zwei gutachterliche Stellungnahmen vor.

Anknüpfungspunkt ist Art. 79 Abs. 3 GG, nach dem solche Änderungen des Grundgesetzes unzulässig sind, welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung [des Bundes] oder die in Art. 1 [Garantie der Menschenwürde] und Art. 20 [sozialer Rechts- und Bundesstaat] niedergelegten Grundsätze berühren. Im vorliegenden Fall ist daher zu prüfen, ob die geplanten Änderungen im Schuldenregime die „Gliederung des Bundes in Länder“ oder Grundzüge des über die Be-

¹⁷ Im Einzelnen: an Bremen 300 Mio. €/Jahr, an das Saarland 260 Mio. €/Jahr und an die übrigen genannten Länder jeweils 80 Mio. €/Jahr.

zugnahme auf Art. 20 GG geschützten Bundesstaatsprinzips als Verfassungsstrukturprinzip berührt werden. Die beiden hierzu der Föderalismuskommission vorgelegten Gutachten kommen bei der Beantwortung dieser Frage zu unterschiedlichen Ergebnissen. Im Einzelnen:

aa) Gutachten der Bundesregierung

Ein Gutachten der Bundesregierung¹⁸ kommt zu dem Ergebnis, dass eine die Länder bindende Schuldenregelung im Grundgesetz verfassungsrechtlich möglich sei. Ausgehend von einer Grundentscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1972 wird dargelegt, dass eine bloße Begrenzung des Verschuldungsspielraums für die Landeshaushalte nicht im Widerspruch zum einzig maßgeblichen Prüfungsmaßstab, dem Art. 79 Abs. 3 GG, stünde. Dieser sei – mit Blick auf die ständige Rechtsprechung des Gerichts als eng auszulegende Ausnahmenvorschrift zu verstehen und garantiere nicht den Bestand der einzelnen Länder in ihrem derzeitigen Zustand, sondern verhindere letztlich nur, dass vom föderalen System auf einen Zentralstaat übergegangen werde.¹⁹ Auch der geltende Art. 109 GG ändere dies nicht, da Art. 79 Abs. 3 GG auf diese Norm nicht gesondert Bezug nehme. Entscheidend sei letztlich nur, dass im Gesamtgefüge der Finanzverfassung den Ländern als unentziehbares „Hausgut“ ein angemessener Anteil am Gesamtsteueraufkommen zur Verfügung stehe.²⁰ Insbesondere sei auch zu beachten, dass die Länder, da sie im Falle der außergewöhnlichen Haushaltsnotlage einen Anspruch auf Hilfen durch den Bund (und ggf. andere Länder) haben und somit die föderale Solidarität in Anspruch nehmen könnten, ihrerseits unter dem Gesichtspunkt der Bundestreue verpflichtet seien, ihre Haushalte möglichst so aufzustellen, dass eine solche Notlage von vornherein vermieden werde.²¹

bb) Gutachten von Prof. Dr. Hans-Peter Schneider

Der im Rahmen der Anhörungen der Föderalismuskommission II gehörte Sachverständige *Prof. Dr. Hans-Peter Schneider* (Hannover) hat auf Anregung der Vertreter der Landtage in der Kommission ebenfalls ein Gutachten erstellt.²² Darin prüft er den Vorschlag der Bun-

18 Erarbeitet von den Bundesministerien der Justiz, des Innern und der Finanzen, vorgelegt als Anlage 2 der Komm-Drs. 96.

19 Gutachten Bundesregierung (Fn. 18), Anlage 2, S. 2 f.

20 Gutachten Bundesregierung, a.a.O. (Fn. 19).

21 Gutachten Bundesregierung (Fn. 18), Anlage 2, S. 4.

22 Gutachten Prof. Schneider, Komm-Drs. 134.

desregierung aus der Komm-Drs. 96, d. h. er geht von einer den Ländern zur Verfügung stehenden Strukturkomponente von 0,15 % des BIP aus. Schon aus diesem Grund kann das Gutachten nicht uneingeschränkt für die Bewertung der nun in der Beratung der gesetzgebenden Körperschaften des Bundes befindlichen konkreten Gesetzentwürfe herangezogen werden. Die grundlegenden Überlegungen des Gutachtens sind aber dennoch für die Beurteilung relevant.

Entgegen der Auffassung der Bundesregierung bejaht Schneider einen Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG. Er sieht das über diese Norm in Verbindung mit Art. 20 GG geschützte Verfassungsstrukturprinzip des Bundesstaates verletzt, da dieses Prinzip für die Länder neben Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungsbefugnissen auch den Zugang zu unabhängigen Finanzquellen und die eigenständige Entscheidung über die Verwendung von Einnahmen und Ausgaben voraussetze. Diese „substanzielle Eigenständigkeit“ der Länder dürfe – so *Schneider* – nicht durch Verschiebung von Kompetenzbereichen oder sonstige Beschränkungen zu Lasten der Länder beeinträchtigt werden.²³ Das sich bereits aus Art. 20 GG ergebende Prinzip der Haushaltsautonomie der Länder werde durch Art. 109 GG nur gesondert hervorgehoben, sei aber über Art. 79 Abs. 3 GG vor Eingriffen auch des verfassungsändernden Gesetzgebers geschützt.²⁴ *Schneider* sieht daher mit Blick auf den Umstand, dass die Einnahmen der Länder im Wesentlichen durch die Steuergesetze des Bundes bestimmt werden, einen unverhältnismäßigen Eingriff als gegeben an.

Er bejaht einen Verfassungsverstoß aber nicht nur bezüglich des Kriteriums des „Bundesstaates“ (über die Bezugnahme auf die Grundsätze des Art. 20 GG), sondern auch hinsichtlich der in Art. 79 Abs. 3 GG selbst ausdrücklich genannten „Gliederung des Bundes in Länder“. *Schneider* stellt einen Zusammenhang zwischen der aufgrund der „Gliederung in Länder“ zu schützenden „Staatlichkeit“ der Länder und der Finanz- bzw. Haushaltsautonomie der Länder her. Diese seien aufgehoben bzw. verletzt, wenn eine für die Länder verbindliche Schuldenregel im Grundgesetz aufgenommen würde, da zu dieser geschützten Haushaltsautonomie der Länder auch das Recht zur Kreditaufnahme gehöre.²⁵

23 Gutachten Schneider, a.a.O. (Fn. 22), S. 27.

24 Gutachten Schneider, a.a.O. (Fn. 23).

25 Gutachten Schneider, a.a.O. (Fn. 22), S. 39 unter V. 2.

cc) *Eigene Stellungnahme*

Der Ausgangspunkt beider eben dargestellten Untersuchungen ist zutreffend. Allein maßgeblicher Prüfungsmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit einer unter den Voraussetzungen des Art. 79 Abs. 1 und 2 GG zustande gekommenen Verfassungsänderung ist Art. 79 Abs. 3 GG. Nach dieser, in der Tat eng auszulegenden Sonderregelung für Verfassungsänderungen,²⁶ sind solche Textänderungen des GG verboten, durch die

- die Gliederung des Bundes in Länder,
- die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder
- die in den Art. 1 und 20 niedergelegten Grundsätze

berührt werden. Hinsichtlich des oben dargestellten Entwurfs zur Änderung des GG kommen lediglich die Varianten „Gliederung in Länder“ oder „Grundsätze des Artikels 20“ unter dem Gesichtspunkt des Bundesstaatsprinzips in Betracht.

(1) *Gliederung des Bundes in Länder*

Nach der sowohl von der Bundesregierung als auch von *Schneider* zitierten Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1972²⁷ ist die Gliederung des Bundes in Länder nicht erst berührt, wenn ein oder mehrere Länder formal aufgelöst werden,²⁸ sondern bereits dann, wenn durch eine Verfassungsänderung in das „unentziehbare Hausgut der Länder“ eingegriffen wird. Hierzu gehört ein „Kernbestand eigener Aufgaben und eigenständiger Aufgabenerfüllung“²⁹ und die „freie Bestimmung eines Landes über seine Organisation einschließlich der in den Landesverfassungen enthaltenen organisatorischen Grundentscheidungen [...] sowie die Garantie der verfassungskräftigen Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat“.³⁰ *Schneider* zählt hierzu auch das Recht der Länder(parlamente) über die Einnahmen aus Krediten zu entscheiden. Dies erscheint aber fraglich, insbesondere wenn man die sich aus der geplanten Neuregelung ergebenden Folgen für den Landeshaushalt näher analysiert:

Die vorgeschlagene Neuregelung des Art. 109 Abs. 3 GG-E spricht zwar grundsätzlich ein Neuverschuldungsverbot für die Landeshaushalte aus, da es – insoweit in anderer Weise als für den Bund selbst – ausdrücklich in Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG-E vorsieht, dass dem

26 Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 79 Rn. 7.

27 Vgl. BVerfGE 34, 9 ff.

28 Was im Übrigen unter Beachtung der Formalien des Art. 29 bzw. 118a GG sogar möglich ist.

29 So z. B. BVerfG 87, 181, 196 f.

30 BVerfGE 34, 9, 20.

Gebot des Satzes 1 des Entwurfs nur Rechnung getragen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten (= Schuldenaufnahme) zugelassen werden. Dieses – aufgrund der Übergangsregelung ab 2020 greifende definitive Verbot – ist aber durch zwei Ausnahmen überlagert:

- So regelt Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG-E ausdrücklich, dass Bund und Länder Regelungen zur symmetrischen Berücksichtigung des Konjunkturverlaufs im Haushalt vorsehen können. Dies bedeutet, dass auch im vorgeschlagenen Schuldenregime ein anti-zyklisches Ausgabeverhalten des Landes möglich sein wird. Voraussetzung ist allerdings eine entsprechende landes(verfassungs)rechtliche Regelung, die ein solches „konjunkturelles Atmen“ vorsieht und im Einzelnen ausgestaltet. Insbesondere muss der Landesgesetzgeber die Regelungen so ausgestalten, dass in wirtschaftlich erfolgreichen Zeiten Überschüsse entstehen, die als „Guthaben“ für Abschwungphasen zur Verfügung stehen. Der Bund selbst regelt dies im vorgeschlagenen Art. 115 Abs. 2 GG-E sowie im vorgesehenen Ausführungsgesetz zu Art. 115 GG (= Art. 2 des Begleitgesetzes, BT-Drs. 16/12400). Dies kann als Anhaltspunkt für den Landesgesetzgeber verstanden werden, eine Bindung ergibt sich daraus aber nicht.³¹ Dies bedeutet, dass der Landesgesetzgeber unter Beachtung der Vorgabe, dass über den Konjunkturzyklus hinweg die Verschuldung auszugleichen ist, noch gewisse Entscheidungsspielräume hat. Dies gilt sowohl für die landesrechtliche Ausgestaltung als auch für die konkrete Nutzung der hierdurch eröffneten Möglichkeiten in den jeweiligen Landeshaushalten.
- Ebenfalls kann das Landesrecht für besondere Ausnahmefälle („Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und den Haushalt erheblich beeinträchtigen“³²) eine Verschuldungsmöglichkeit vorsehen. Allerdings ist nach Satz 3 des Entwurfs für den Fall einer solchen Verschuldung, die z. B. für Naturkatastrophen³³ wie die „Oder-“ oder die „Elbe-Flut“ gedacht ist, eine Tilgungsregelung vorzusehen, deren Ausgestaltung im Einzelnen (Dauer der Tilgung, absolute Obergrenze, Abstimmungsquorum etc.) dem Landes(verfassungs)gesetzgeber obliegt. Nach der Begründung sollen die üblichen konjunkturellen Schwankungen nicht von dieser Ausnahmeregelung erfasst sein.³⁴ Allerdings erscheint es durchaus diskussionswürdig, ob ein Konjunkturinbruch von solcher Intensität und solchem Ausmaß wie der aktuelle nicht auch eine Ausnutzung dieser Ausnahme zuließe.

31 Vgl. Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs. 16/12410, Einzelbegründung zu Art. 109.

32 Vgl. Begründung zum Gesetzentwurf a.a.O. (Fn. 31).

33 Etwa im Sinne von Art. 35 Abs. 2 Satz 2 bzw. Abs. 3 GG.

34 Begründung a.a.O. (Fn. 31).

Unabhängig von diesen ausdrücklichen Ausnahmen erlaubt der Gesetzentwurf den Ländern, im Einzelnen Abweichungen zwischen Haushaltsplan und Haushaltsvollzug abzuweichen sowie Näheres zur Bereinigung des Haushalts um finanzielle Transaktionen³⁵ etc. zu regeln.³⁶

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass trotz der scheinbar strikten Regelung im vorgeschlagenen Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG-E den Ländern und damit den Landesparlamenten als den jeweiligen Haushaltsgesetzgebern durchaus ein gewisser Spielraum für die Aufnahme von Krediten verbleibt.

Ferner ist zu beachten, dass die Länder ohnehin die bereits jetzt geltenden Vorgaben des Gemeinschaftsrechts einzuhalten haben. Durch die Änderungen des GG im Zusammenhang mit der Föderalismusreform I, mit der der jetzige Art. 109 Abs. 5 GG eingeführt wurde, wurden die Verpflichtungen des Gemeinschaftsrechts bereits in Gebote des nationalen Verfassungsrechts umgewandelt. Dies ist auch sinnvoll, da die Bundesrepublik gegenüber der EU möglicherweise Sanktionen ausgesetzt wäre, wenn wegen einer ausufernden Verschuldung auf Länderebene (einschließlich der diesen zugeordneten kommunalen Ebene) der Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht eingehalten werden könnte. Das Problem, den nach dem Gemeinschaftsrecht langfristig zur Verfügung stehenden Verschuldungspfad von 0,5 % des BIP aufzuteilen, stellt sich also ohnehin. Da diese Begrenzung der Verschuldung nicht nur den Bund, sondern auch die Länder und alle sonstigen öffentlichen Stellen trifft, erscheint es plausibel, wenn der Bund für sich einen Anteil von 0,35 % im Wege einer Verfassungsänderung reklamiert. Für die übrigen eben Genannten verbleibt danach theoretisch noch ein Verschuldungsspielraum von 0,15 % des BIP. Mit Blick auf die potentiellen Risiken, die sich aus der notwendigen Gesamtkoordinierung des verbleibenden strukturellen Verschuldungsspielraums ergeben, ist es aber nachvollziehbar, wenn den Ländern kein eigener struktureller Verschuldungsspielraum zugebilligt wird.

Um diesen Mechanismus zu veranschaulichen, wird in nachfolgender Übersicht – hypothetisch – für einige zurückliegende Jahre vorgestellt, welche Auswirkungen sich für den Landeshaushalt Brandenburg ergeben würden:

³⁵ Siehe die Erläuterung zu diesem Begriff oben S. 5.

³⁶ Vgl. Begründung zum Gesetzentwurf (Fn. 31), Einzelbegründung zu Art. 109 Abs. 3 Satz 5.

Jahr	2005	2006	2007	2008
Ist/Soll	Ist	Ist	Ist	Soll
BIP Bbg	49.024,00 Mio. €	50.888,00 Mio. €	53.173,00 Mio. €	54.947,00 Mio. €
0,5 % BIP Bbg	245,12 Mio. €	254,44 Mio. €	265,87 Mio. €	274,74 Mio. €
0,15 % BIP Bbg	73,54 Mio. €	76,33 Mio. €	79,76 Mio. €	82,42 Mio. €
HH-Volumen	9.857,00 Mio. €	10.204,00 Mio. €	10.523,00 Mio. €	10.243,00 Mio. €
Neuverschul- dung	554,00 Mio. €	354,00 Mio. €	0,00 Mio. €	208,00 Mio. €
in % BIP Bbg	1,13 %	0,70 %	0,00 %	0,38 %
0,15 % BIP Bbg entsprechen Anteil an Haus- halt in %	0,75 %	0,75 %	0,76 %	0,80 %
Anteil Zinsaus- gaben am Haus- halt	8,10 %	7,90 %	8,10 %	8,70 %

Hieraus wird deutlich, dass es sich bei 0,15 % des BIP, die dem Land theoretisch für die Kreditaufnahme zur Verfügung stehen könnten, nur um relativ geringe Beträge handelt. In den Jahren 2005 – 2008 betrugen sie für das Land Brandenburg zwischen ca. 73 Mio. € und knapp 82,5 Mio. €. Diese Beträge hätten in Bezug auf den jeweiligen Landeshaushalt dieser Jahre lediglich einen Anteil zwischen 0,75 % (im Jahr 2005) und 0,80 % (im Jahr 2008) ausgemacht. Diese Betrachtung ist allerdings insoweit vereinfachend, als zumindest in den Jahren 2006 und 2007 – die Anwendung des neuen Rechts unterstellt – aufgrund der Konjunkturkomponente Überschüsse hätten erwirtschaftet werden müssen, so dass sich die Einschränkungen bei den Ausgaben auf wohl mehr als 1 % des Haushaltes belaufen hätten. Demnach lässt sich angesichts dieser Größenordnungen kaum davon sprechen, dass die Länder durch die Einschränkungen ihres Verschuldungsspielraums so stark in ihrem Kernbestand betroffen sind, dass ihnen eine eigenständige Aufgabenerfüllung und eine freie Bestimmung ihrer Organisation nicht mehr möglich wäre. Dies gilt umso mehr, wenn man die Einschränkung der Schuldenaufnahme durch Gemeinschaftsrecht ins Verhältnis setzt zu den Zinsausgaben des Landes Brandenburg. Diese schränken den Spielraum des Haushaltsgesetzgebers ebenfalls ein, dies aber in einem wesentlich größeren Ausmaß.

In diesem Zusammenhang ist auch die Überlegung von *Schneider*, dass die Einnahmen der Länder ganz überwiegend Ergebnis der Steuergesetzgebung des Bundes sind, von Bedeutung. Zwar ist diese Überlegung grundsätzlich zutreffend, mit Blick auf die oben dargestellten Größenordnungen ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Länder durch die Erhöhung von Verwaltungsgebühren, die ganz überwiegend in ihrem Verantwortungsbereich liegen, oder durch die Gesetzgebung zu den Kommunalabgaben³⁷ eine Deckung herbeiführen können. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass weder das Gebot der Gliederung des Bundes in Länder noch das Bundesstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG den Ländern Anspruch auf einen bestimmten Vermögenswert, d. h. im vorliegenden Fall auf Einnahmen aus Krediten, gewährt.³⁸

Dies bedeutet, dass sich aus der strikten Beschränkung der Neuverschuldung unter Umständen im Falle nicht behebbarer Schwierigkeiten bei der Aufstellung verfassungskonformer Haushalte der Länder ein Anspruch auf Neujustierung der Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund, Ländern und der kommunalen Ebene ergeben kann. Hieran könnte gedacht werden, wenn sich nach 2020 zeigen sollte, dass trotz Ausschöpfung der verschiedenen Möglichkeiten und der Haushaltskonsolidierung eine Reihe von Ländern über längere Zeit nicht in der Lage sein wird, ihre Haushalte entsprechend den Vorgaben des vorgeschlagenen Art. 109 Abs. 3 GG-E auszugestalten. Schließlich ist auch noch darauf hinzuweisen, dass der aufgrund des ebenfalls neuen Art. 109a GG-E zu schaffende Stabilitätsrat maßgeblich darauf zu achten hat, ob ein oder mehrere Länder (oder auch der Bund) Gefahr laufen, in eine Haushaltsnotlage zu geraten. Es wird somit ein Frühwarnsystem eingeführt, und im Rahmen der vom Stabilitätsrat vorzuschlagenden Sanierungsmaßnahmen dürfte auch die Notwendigkeit einer Neujustierung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern geprüft werden. Dieser Überlegung liegt letztlich der Gedanke der Bundestreue zugrunde, die nicht nur zugunsten des Bundes, sondern auch zum Vorteil der Länder eingreifen kann. Wenn der Bund schon den Ländern die Möglichkeit zur Einnahmeerzielung durch Kredite weitgehend nimmt, so muss er in seinem Verantwortungsbereich, d. h. bei der Verteilung der Steuereinnahmen, den Ländern einen angemessenen und zur Aufgabenerfüllung ausreichenden Anteil am Gesamtsteueraufkommen zur Verfügung stellen.

37 Durch eine Erweiterung der kommunalen Möglichkeiten und damit Verbesserung der Einnahmesituation könnten in entsprechendem Maß Landesmittel zugunsten der Kommunen entfallen.

38 Vgl. BVerfGE 95, 205 ff., Leitsatz 2 und Anr. 28 ff.

(2) Grundsätze des Art. 20 GG, „Bundesstaatsprinzip“

Ob und inwieweit das Bundesstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG, das in seinen Grundsätzen, über Art. 79 Abs. 3 GG ebenfalls vor Beeinträchtigungen durch den verfassungsändernden Gesetzgeber geschützt ist, neben dem ausdrücklich genannten Kriterium der „Gliederung des Bundes in Länder“ überhaupt noch einen gesonderten Anwendungsbereich hat, kann im vorliegenden Fall dahingestellt bleiben. Jedenfalls ist festzuhalten, dass aus den eben genannten Gründen keine Verletzung der Grundsätze des Bundesstaatsprinzips vorliegt. Vielmehr ist eine – jedenfalls noch – vertretbare nähere Ausgestaltung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern gegeben.

Die dem verfassungsändernden Gesetzgeber mit Blick auf die „Grundsätze des Bundesstaates“ auferlegten Beschränkungen dürften nicht verletzt sein, da absehbar ist, dass die stetig fortschreitende Verschuldung von Bund und/oder Ländern ihrerseits über kurz oder lang die Handlungsspielräume der jeweiligen Haushaltsgesetzgeber erheblich einschränken werden. Dies zeigen die Beispiele einiger Länder (Bremen, Berlin, Schleswig-Holstein), die aufgrund der im Verhältnis zum Gesamthaushalt außergewöhnlich hohen Ausgaben für Zinsen bei der Aufstellung ihrer Haushalte erheblichen wirtschaftlichen Zwängen ausgesetzt sind; ihre Möglichkeiten, etwa in Krisenzeiten durch Investitionsprogramme gegenzusteuern, sind erheblich eingeschränkt. Die Auswirkungen der Zinslasten auf den Landeshaushalt Brandenburg in den vergangenen Jahren sind der oben stehenden Tabelle zu entnehmen. Aus ihr wird deutlich, dass die faktische Bindung des Haushaltsgesetzgebers durch die Zinslasten deutlich größer ist als die möglichen Einschränkungen (Verlust des 0,15 % BIP-Spielraums an struktureller Verschuldungskomponente) durch die vorgeschlagene Neuregelung. Die Gesetzentwürfe für ein neues Schuldenregime stellen somit im Ergebnis zwar auch eine Beschränkung des Haushaltsgesetzgebers, in erster Linie aber ein Instrument zur langfristigen Sicherung der Entscheidungsfreiheit der Parlamente dar.

Ergänzend ist allenfalls noch darauf hinzuweisen, dass das Bundesverfassungsgericht in den bereits genannten Entscheidungen zum Bundeshaushalt 2004 und zur Klage des Landes Berlin auf Bundesergänzungszuweisungen den Verfassungsgesetzgeber aufgefordert hat, Regelungen zu einem Frühwarnsystem zu treffen,³⁹ wie dies nun der Entwurf tut. Ferner hat das Gericht insbesondere in der Entscheidung zum Bundeshaushalt 2004 deutlich gemacht, dass es die geltenden Regelungen für kaum geeignet hält, ein Ausufern der Verschuldung von Bund und Ländern zu vermeiden, und hat daher angeraten, hier zu neuen

39 Vgl. BVerfGE 86, 148, 266 (Klage Bremen und Saarland) und BVerfGE 116, 327, 393 (Klage Berlin).

und strengeren Regeln zu kommen.⁴⁰ Vor diesem Hintergrund dürften verfassungsprozessuale Verfahren gegen die derzeit diskutierten Entwürfe mit dem Ziel, einen weiteren Verschuldungsspielraum für die Länder zu gewinnen, keine nennenswerten Erfolgsaussichten haben.

d) Zusammenfassende Beantwortung der Fragen zum Themenkomplex 1

- Entspricht das von der Föderalismuskommission vorgeschlagene strukturelle Kreditfinanzierungsverbot dem grundsätzlichen Leitbild der Haushaltsautonomie der Bundesländer?

Antwort:

Wie oben dargelegt steht der Grundsatz des Art. 109 Abs. 1 GG (eigenständige Haushaltswirtschaft) einer entsprechenden Verfassungsänderung nicht entgegen, da er nicht dem „Veränderungsschutz“ des Art. 79 Abs. 3 GG unterfällt.

- Worin besteht der verfassungsrechtliche Unterschied zwischen der jetzigen Fassung des Art. 109 GG, der gemeinsame Prinzipien der Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder vorsieht, und dem Inhalt und den Konsequenzen der beabsichtigten Neufassung von Art. 109 GG, in dem eine konkrete Neuverschuldungsgrenze für die Länder vorgesehen ist?

Antwort:

Der geltende Art. 109 GG regelt sehr unterschiedliche Materien. Zum einen enthält er in Absatz 1 eine aus der Staatsqualität der Länder folgende Selbstverständlichkeit, die auch durch die Neuregelung nicht geändert wird: das Prinzip der eigenständigen Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern. Die Absätze 2 bis 4 der geltenden Norm folgen letztlich der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie des auf Keynes zurückgehenden nachfrageorientierten Deficit-Spending, die auch im Stabilitätsgesetz ihren Niederschlag gefunden hat. Es ging darum, die rechtlichen Voraussetzungen zur Einhaltung des sog. „magischen Vierecks“ zu schaffen, zu denen auch staatliche Investitions- und Ausgabenprogramme in Zeiten der Krise gehörten. Die Idee war, dass Investitionen des Staates langfristig einen volkswirtschaftlichen Ertrag erzielen und daher über Kredite finanziert werden können (vgl. Art. 115 Abs. 2 GG in der geltenden Fassung für den Bund und die hierzu vorliegenden parallelen Vorschriften in den Länderverfassungen, z. B. Art. 103 Abs. 1 LV).

40 Vgl. BVerfGE 119, 96, Leitsatz 3, Anr. 133 f. und Anr. 135 ff.

Völlig inkonsistent hierzu ist der seit Herbst 2006 geltende Absatz 5, der das bestehende Gemeinschaftsrecht in das nationale Verfassungsrecht inkorporiert. Dies ist deshalb problematisch, da diesen gemeinschaftsrechtlichen Regelungen ein gänzlich anderes wirtschaftliches Konzept zugrunde liegt. Es verfolgt mehr den monetaristischen Gedanken der Globalsteuerung und hält Neuverschuldung letztlich nur insoweit für unschädlich, wie dem Anwachsen der Verschuldung ein mindestens entsprechendes langfristiges Wirtschaftswachstum gegenüber steht. Die vorgeschlagene Neuregelung greift dieses Konzept für den Bund vollständig (vgl. Art. 115 Abs. 2 GG-E) und für die Länder mit einer zusätzlichen, aber nicht systemwidrige Verschärfung auf. Die Verfassung gebietet einen solchen Systemwandel zwar nicht, steht ihm aber auch nicht in Form von Art. 79 Abs. 3 GG hindernd entgegen.

- Kann sich der Gesetzgeber bei der vorgesehenen Änderung von Art. 109 GG auf die verfassungsmäßige Konjunkturkompetenz des Bundes berufen, um generell in die Haushaltsautonomie der Länder einzugreifen?

Antwort:

Auf diese sog. Konjunkturkompetenz (vgl. Art. 109 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 4 GG in der geltenden Fassung) kommt es im vorliegenden Fall nicht an, da eine ausdrückliche Verfassungsänderung erfolgen soll. Diese von *Schneider* aufgeworfene und im Ergebnis zutreffend verneinte Frage wäre nur dann relevant, wenn entsprechende Vorgaben in einem einfachen Bundesgesetz erfolgen würden.

- Welche Spielräume für eine eigenständige Haushaltspolitik, insbesondere auf der Einnahmenseite, verbleiben den Ländern nach der geplanten Verfassungsänderung? Welche Bedeutung hat in diesem Zusammenhang das Recht zur Kreditaufnahme für die Staatsqualität der Länder?

Antwort:

Richtig ist, dass im Kompetenzgefüge der Bundesrepublik die Länder kaum gesetzgeberische Möglichkeiten zur Steuerung ihrer Einnahmen haben, da die maßgeblichen Steuergesetze durch den Bund erlassen werden.⁴¹ Dem Landesgesetzgeber verbleiben daher im

41 Vgl. Art. 105 GG. Soweit den Ländern ein Teil des Aufkommens zusteht, besteht allerdings gem. Art. 105 Abs. 3 GG die Notwendigkeit der Zustimmung des Bundesrates. Dies garantiert den Ländern, allerdings ihren Regierungen und nicht primär den Landesparlamenten, eine Mitwirkungsmöglichkeit.

Wesentlichen Möglichkeiten zur Regelung von Verwaltungsgebühren für konkretes Verwaltungshandeln⁴² oder sonstige Gebühren.⁴³

Hinsichtlich der Staatsqualität der Länder ist zu bemerken, dass diese trotz der vorgeschlagenen Beschränkung besteht, da die grundsätzlichen Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers über Gliederung, über Personal- und Investitionshaushalte etc. unberührt bleiben. Ferner bestehen – bei Nutzung der dargestellten Spielräume auch nach dem neuen Art. 109 Abs. 3 GG-E – nach wie vor Möglichkeiten zur verfassungskonformen Kreditaufnahme.

- Wie sind die in der vorgeschlagenen Neufassung von Art. 115 GG gewährten konjunkturellen Verschuldungsmöglichkeiten für die Länder verfassungsrechtlich zu bewerten?

Antwort:

Die konjunkturellen Verschuldungsmöglichkeiten der Länder ergeben sich aus dem vorgeschlagenen Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG-E. Sie bedürfen im Einzelnen einer näheren Ausgestaltung durch den Landes(verfassungs)gesetzgeber. Dieser kann sich hierbei am Vorschlag für einen neuen Art. 115 Abs. 2 GG-E für den Bund und am hierzu vorgelegten Ausführungsgesetz orientieren, ein diesbezüglicher Zwang besteht aber nicht. Maßgeblich ist lediglich, dass über den Zeitraum eines Konjunkturzyklus jedenfalls in der Haushaltsaufstellung ein ausgeglichener Haushalt hergestellt wird (z. B. durch Einführung eines Ausgleichskontos).

2. Verfassungsprozessuale Rechtshilfe

a) Rechtsbehelfe der Landesregierungen

Für die Regierung eines Landes kommen grundsätzlich mehrere verfassungsprozessuale Rechtsbehelfe in Betracht. Im Einzelnen gilt Folgendes:

⁴² Diese kommen allerdings in der Praxis primär den Kommunen zugute. Die Einnahmesituation des Landes lässt sich durch Gebühren nur insoweit verbessern, als ein Handeln unmittelbarer Landesbehörden betroffen ist.

⁴³ Denkbar sind z. B. Studiengebühren.

aa) Abstrakte Normenkontrolle

Der weitestgehende Rechtsbehelf, der insbesondere zu einer umfassenden Prüfung eines Gesetzes sowohl in formeller als auch materieller Hinsicht führt, ist die so genannte abstrakte Normenkontrolle gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG in Verbindung mit § 13 Nr. 6 BVerfGG.

Antragsberechtigt im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ist neben der Bundesregierung oder einem Drittel der Mitglieder des Bundestages auch jede Landesregierung. Der Antrag ist schriftlich (§ 23 BVerfGG) beim Bundesverfassungsgericht einzureichen und hat darzulegen, dass die antragstellende Landesregierung die angegriffene Norm, d. h. vorliegend die Änderungen des Grundgesetzes zur Einführung des neuen Verschuldungsregimes (vor allem Art. 109 Abs. 3 GG-E) aus sachlichen (oder förmlichen) Gründen für mit dem Grundgesetz unvereinbar hält (§ 76 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 BVerfGG). Ob und inwieweit das Gesetzgebungsverfahren an einem maßgeblichen Mangel leidet, kann vor Abschluss des Verfahrens nicht beurteilt werden. Daher kommt – derzeit – lediglich eine Begründung dahingehend in Betracht, dass die Neuregelung gegen Art. 79 Abs. 3 GG verstößt, indem sie die Gliederung des Bundes in Länder und/oder das Bundesstaatsprinzip (Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG) verletzt.

Vor diesem Hintergrund wäre eine Zustimmung des antragstellenden Landes zum angegriffenen Gesetz im Bundesrat problematisch, da es als Verstoß gegen das Verbot des widersprüchlichen Verhaltens („venire contra factum proprium“) verstanden werden könnte, wenn das klagende Land zunächst dem Gesetzentwurf im Bundesrat zustimmt und damit zum Ausdruck bringt, den Entwurf zu wollen und für rechtlich zulässig zu erachten, wenn es jedoch später mit der Begründung, das mit eigener Hilfe verabschiedete Gesetz sei verfassungswidrig, mittels abstrakter Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht angreift.

Zumindest in Schleswig-Holstein bestehen Bestrebungen, die dargestellten Verfassungsänderungen durch eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht zu Fall zu bringen. Der dortige Landtag hat Ende März 2009 einstimmig beschlossen, eine entsprechende Klageerhebung vorzubereiten.⁴⁴

⁴⁴ Vgl. Plenarprotokoll LT Schleswig-Holstein vom 26. März 2009, S. 8079 – 8093 (Beschlussfassung). Angenommen wurde der Antrag Drs-LT-SH-Nr. 16/2585, mit dem der Landtagspräsident beauftragt wird, einen Bevollmächtigten zu bestellen. Der von der Fraktion SSW (Südschleswigscher Wählerverband) folgerichtig gestellte Antrag (Drs-LT-SH-Nr. 16/2531), die Landesregierung aufzufordern, dem Entwurf im Bundesrat nicht zuzustimmen, wurde allerdings nicht angenommen (Protokoll Beschlussfassung a.a.O.).

Bei dem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle handelt es sich um ein objektives Be-
anstandungsverfahren. Es gibt daher weder einen Antragsgegner, noch eine Frist oder
eine Verwirkung.⁴⁵ Ein entsprechender Antrag kann aber nicht vorbeugend gestellt werden,
sondern erst dann, wenn der konkret angegriffene Rechtssatz verkündet ist.

bb) Bund-Länder-Streit

Grundsätzlich kommt als weiterer Rechtsbehelf auch die Einleitung eines Bund-Länder-
Streits nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG in Verbindung mit § 13 Nr. 7 BVerfGG in Betracht.

Ziel eines solchen Verfahrens ist aber grundsätzlich nicht die Feststellung der Nichtigkeit
eines Gesetzes, sondern die Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines Tuns (oder Un-
terlassens) des Antragsgegners. Somit erscheint ein Antrag im Bund-Länder-Streit, den
gem. § 68 Alt. 2 BVerfGG eine Landesregierung stellen kann, schon vom möglichen Klage-
ziel her nicht geeignet. Auf den Streit, ob im Verfahren des Bund-Länder-Streits auch ein
Landesparlament (oder gar ein Teil davon in Prozessstandschaft) antragsbefugt ist,⁴⁶
kommt es daher letztlich nicht an.

b) Sonstige Befugnisse für eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht

Diese Frage wird dahingehend verstanden, dass über die Möglichkeiten der Landesregie-
rungen hinaus danach gefragt wird, ob auch Landesparlamente Klagemöglichkeiten hät-
ten.

aa) Abstrakte Normenkontrolle

Ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG in Verbindung
mit § 13 Nr. 6 BVerfGG können nur – wie eben dargelegt – die Bundesregierung, eine Lan-
desregierung oder 1/3 der Mitglieder des Deutschen Bundestages einleiten. Die Aufzäh-
lung in Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG ist abschließend und nicht durch Analogie erweiterungsfä-
hig.⁴⁷ Daher lässt sich auch durch Auslegung keine Antragsbefugnis für ein Landesparla-
ment gewinnen.

45 Vgl. Pieroth (Fn. 26), Art. 93 Rn. 19 m.w.N.

46 Eine kurze Übersicht über den Streitstand und weitere Nachweise finden sich bei Pieroth (Fn. 26),
Art. 93 Rn. 29.

47 Vgl. Pieroth (Fn. 26), Art. 93 Rn. 19 m.w.N.

bb) Erforderlichkeitsüberprüfungsverfahren

Ein Ausweichen auf ein – in weiten Teilen der abstrakten Normenkontrolle nachgebildeten – Erforderlichkeitsüberprüfungsverfahren gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG in Verbindung mit § 13 Nr. 6a BVerfGG kommt nicht in Betracht. Zwar ist in dieser Norm als Antragsberechtigte ausdrücklich die „Volksvertretung eines Landes“ erwähnt. Jedoch kommen als Streitgegenstand eines solchen Verfahrens nur einfache Bundesgesetze in Betracht, die sich auf die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 72 Abs. 2 GG stützen. Art. 72 Abs. 2 GG zählt abschließend Einzelmaterien aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung in Art. 74 GG auf. Eine bundesgesetzliche Regelung ist in diesen Fällen nur zulässig, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich“ machen. Ein solcher Fall ist bei der inhaltlichen Änderung des Grundgesetzes nicht gegeben, da sich diese nicht auf Art. 72 Abs. 2 GG stützt.

cc) Erforderlichkeitswegfallüberprüfung

Die eben angestellten Überlegungen greifen auch hinsichtlich eines Verfahrens nach Art. 93 Abs. 2 GG in Verbindung mit § 13 Nr. 6b BVerfGG. Auch hier sind zwar Landesparlamente ausdrücklich als antragsbefugt genannt, ein verfassungsänderndes Gesetz ist aber nicht tauglicher Streitgegenstand.

dd) Bund-Länder-Streit

Hinsichtlich der Möglichkeit, einen Bund-Länder-Streit gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG, § 13 Nr. 7 BVerfGG zu führen, kann im Ergebnis auf die Überlegungen oben unter 2 a) bb) Bezug genommen werden. Zwar wird zum Teil die Auffassung vertreten, dass ein Landesparlament als Prozessstandschafter antragsbefugt sein könnte, wofür die Regelungen und die Rechtsprechung zur Organstreitigkeit gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG in Verbindung mit § 13 Nr. 5, § 63 ff. BVerfGG herangezogen werden.⁴⁸ Mit Blick auf die vom Bundesgesetzgeber gewählte Verweisungstechnik erscheint dies nicht völlig abwegig. Jedoch wäre ein solcher Antrag nicht geeignet, das verfolgte Ziel einer Nichtigerklärung der Verfassungsänderung selbst zu erreichen.⁴⁹

ee) Landesverfassungsrechtliche Möglichkeiten

Wie eben dargestellt, hat ein Landesparlament keine erfolgversprechenden eigenen verfassungsprozessualen Rechtshilfe gegen die mit der Föderalismusreform II angestrebten

⁴⁸ Vgl. Nachweise bei Pieroth (Fn. 47).

⁴⁹ Siehe oben bei 2 a) bb).

Verfassungsänderungen. Demgegenüber haben die Landesregierungen die Möglichkeit zur Erhebung einer abstrakten Normenkontrolle. Es stellt sich somit die Frage, ob ein Landesparlament die Landesregierung zwingen kann, gegen ihren Willen Klage zu erheben.

Der Landtag könnte die Landesregierung durch Beschluss auffordern, eine entsprechende Klage beim Bundesverfassungsgericht zu erheben. Allerdings hätte ein solcher Beschluss für die Landesregierung keine unmittelbare Bindungswirkung. Da Ziel einer solchen Klage der Schutz eines der grundlegenden parlamentarischen Rechte – das Haushaltsrecht – wäre, könnte indes in Erwägung gezogen werden, dass die Landesregierung aus Gründen des Prinzips der Verfassungsorgantreue⁵⁰ und dem daraus folgenden Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme und Wahrung der wechselseitigen Rechte und Pflichten verfassungsrechtlich verpflichtet ist, eine entsprechende Klage zu erheben.

Verfassungsprozessual wäre dieser verfassungsrechtliche Anspruch des Landtages Brandenburg gegen die Landesregierung im Wege eines (landesrechtlichen) Organstreits gem. Art. 113 Nr. 1 LV in Verbindung mit § 12 Nr. 1, §§ 35 ff. VerfGGBbg geltend zu machen. Hierbei ist der Landtag selbst als oberstes Verfassungsorgan antragsbefugt (§ 35 in Verbindung mit § 12 Nr. 1 VerfGGBbg). Eine Antragsfrist besteht für ein solches Verfahren nicht. In dem Antrag müsste der Landtag gem. § 36 Abs. 1 VerfGGBbg geltend machen, dass er durch das Unterlassen der Landesregierung, Klage vor dem Bundesverfassungsgericht zu erheben, in seinen verfassungsmäßigen Rechten, hier insbesondere in seinem Haushaltsrecht,⁵¹ verletzt ist.

c) Mögliche Klagebefugnis einzelner Abgeordneter der Landesparlamente

Für einzelne Abgeordnete kann die Befugnis nicht weiter gehen als für das Landesparlament selbst. Da dieses keine eigenen Rechtsbehelfe geltend machen kann, kommen auch für einzelne Abgeordnete keine Klagebefugnisse in Betracht.

Ausgenommen hiervon sind die landesverfassungsprozessualen Möglichkeiten. Denn bei einem Landesorganstreit gem. Art. 113 Nr. 1 LV in Verbindung mit § 12 Nr. 1 VerfGGBbg können auch Teile eines Organs, die durch die Verfassung oder die Geschäftsordnung mit

50 Vgl. zu diesem Prinzip im Zusammenhang mit einem Eingriff in das Haushaltsrecht durch die dortige Landesregierung: VerfGH des Freistaates Sachsen, Urteil vom 23.04.2008, Az. Vf. 87-I-06, abrufbar über http://www.justiz.sachsen.de/esaver/internet/2006_087_I/2006_087_I.pdf mit umfangreichen Nachweisen zu diesem Rechtsinstitut, insbesondere auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

51 Siehe Art. 101 Abs. 3 LV.

eigenen Rechten ausgestattet sind, antragsbefugt sein. Hierunter fallen grundsätzlich die Fraktionen (Art. 67 LV und §§ 8 ff. GO-LT) und einzelne Abgeordnete (Art. 56 LV und §§ 3 ff. GO-LT). Da das parlamentarische Budgetrecht als Grundelement der Gewaltenteilung von besonderer Bedeutung ist, kann insoweit argumentiert werden, dass auch ein einzelner Abgeordneter die zum Erhalt dieses Parlamentsrechtes notwendigen (landes)verfassungsprozessualen Anträge stellen kann.

Im Übrigen kann jeder Abgeordnete – wie alle Bürgerinnen und Bürger – Verfassungsbeschwerde gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG erheben. Diese setzt allerdings die Behauptung einer Verletzung eines Grundrechts oder eines grundrechtsgleichen Rechts voraus. Eine solche ist nicht ersichtlich.

d) Zusammenfassende Beantwortung der Fragen zum Themenkomplex 2

- Welche Befugnisse haben die Landesregierungen?

Antwort:

Die Landesregierungen können – ohne an eine Frist gebunden zu sein – unproblematisch einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle stellen. Problematisch könnte allenfalls eine vorherige Zustimmung zu dem angegriffenen Gesetzentwurf im Bundesrat sein, da der Antrag die Überzeugung des Antragstellers voraussetzt, dass das angegriffene Gesetz verfassungswidrig ist.

Der rechtlich ebenfalls mögliche Rechtsbehelf des Bund-Länder-Streits ist hinsichtlich des möglichen Klageziels nicht geeignet, die angestrebte Nichtigkeitserklärung der Verfassungsänderungen herbeizuführen.

- Welche Befugnisse bestehen für eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die beabsichtigten Änderungen des Art. 109 GG, soweit er die Haushaltsrechte der Länder betrifft?

Antwort:

Eigene Rechtsbehelfe vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die Grundgesetzänderung stehen einem Landtag nicht zu. Die Befugnis zur Einleitung einer abstrakten Normenkontrolle (als einzigem Rechtsbehelf, der geeignet ist, die Nichtigkeitserklärung der Verfassungsänderungen herbeizuführen) steht alleine den Landesregierungen zu. Andere Rechtsbehelfe (wie etwa Bund-Länder-Streit), bei denen möglicherweise eine Prozessstandschaft der Landtage für das jeweilige Land angenommen werden könnte, führen nicht zu der angestrebten Nichtigkeitserklärung.

Für den Fall der Weigerung der Landesregierung, einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle zu stellen, könnte der Landtag nach brandenburgischem Recht im Organstreitverfahren vor dem Landesverfassungsgericht nach Art. 113 Nr. 1 LV beantragen, die Landesregierung zu verpflichten, ein Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zu führen.

- Besteht auch für einzelne Abgeordnete der Landesparlamente eine Klagebefugnis?

Antwort:

Die Möglichkeiten eines Abgeordneten reichen nicht weiter als die des Landesparlaments selbst. Daher bestehen keine unmittelbaren Möglichkeiten beim Bundesverfassungsgericht, wohl aber vor dem Landesverfassungsgericht Brandenburg (vgl. vorhergehende Antwort).

Die grundsätzlich jedermann und somit theoretisch auch einem einzelnen Landtagsabgeordneten zustehende Möglichkeit, Verfassungsbeschwerde gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG zu erheben, wäre bereits unzulässig, da keine Grundrechtsverletzung behauptet werden könnte.

gez. Rolfdieter Bohm